

La coparticipación no pasó ni la primaria

Por **Germán Saller**

Los problemas fiscales provinciales son de carácter estructural y no se agotan en el período 2003-2008. Con la complicidad de provincias y nación que siempre pactaron resolver el mandato constitucional pero nunca lo hicieron, el proceso 2003-2008 no hizo más que poner en piloto automático al esquema anterior. Lo que las provincias perdieron en los 90, lo recibieron en forma discrecional, pero gracias a eso tuvieron superávit financiero por primera vez en más de 20 años. Repensar el perverso esquema de transferencias jurisdiccionales vigente, implica no descuidar el equilibrio regional, respetar el federalismo y eliminar el sistema de asignaciones específicas que fragmenta al Estado.

Introducción

Todo régimen de transferencias interjurisdiccionales implica replantearnos qué tipo de federalismo queremos/tenemos. Implica ir al fondo de nuestro nacimiento como nación estado allá lejos, hace casi 200 años atrás. ¿Quién debe recaudar y qué impuesto?. ¿Quién cobra los impuestos progresivos? ¿Quién se hace cargo de los gastos y con qué recursos?. ¿Cómo distribuir recursos sobre los cuales todos los niveles jurisdiccionales tienen facultades para cobrarlos?. La interacción fiscal entre los estados nacional, provinciales, municipales y, recientemente con la reforma de 1994, la ciudad autónoma de Buenos Aires como nuevo nivel jurisdiccional, fue siempre conflictiva y ha cubierto bibliotecas enteras.

El nacimiento de los regímenes de coparticipación de impuestos allá por la década del 30, generó a lo largo de la historia al menos tres etapas de decisiones que generan conflictos y pujas entre los niveles de gobierno: en primer lugar, la determinación del conjunto de impuestos que está comprendido en el régimen, la llamada masa coparticipable; en segundo lugar, lo que se llama distribución "primaria" que es el porcentaje del total de la masa coparticipable que se apropia el nivel nacional y las provincias; y por último, la distribución "secundaria", conformada por los porcentajes que se asigna a cada jurisdicción provincial de la recaudación total que corresponde a las provincias.

Basados en la evidencia empírica de las finanzas públicas del conjunto de las provincias, en estas páginas intentaremos abarcar sólo una pequeña parte de la discusión del federalismo fiscal que tiene que ver con las dos primeras etapas. Mostraremos que la situación actual de las provincias resulta ser una perpetuación de la situación vigente de los últimos 20 años, en particular, de los años 90, donde tanto las provincias como la nación mediante pactos y reformas, fueron sacando masa coparticipable a las provincias mientras los gastos provinciales fueron en ascenso principalmente por delegación de servicios educativos y de salud. A partir de allí, desde la crisis de 2001 en adelante fue todo piloto automático, a excepción de la incorporación de parte de la recaudación del impuesto a los débitos y créditos bancarios y de las

retenciones de soja a la masa coparticipable. ¿Y la sanción de la nueva ley de coparticipación que estableció la constitución de 1994 para antes de 1996? Bien gracias

Por qué la coparticipación. Antecedentes

En los primeros tiempos de nuestra organización como Nación y hasta finales del siglo XIX, el nivel nacional atendió sus necesidades fiscales con el producido de los derechos de importación y exportación; explotación y ventas de tierras públicas y algún empréstito esporádico, mientras que las provincias aplicaban impuestos internos. Así era el mandato de la Constitución del año 1853.

Los regímenes de transferencias interjurisdiccionales empiezan a tener su explicación con la crisis del sector externo. Estas afectan principalmente la recaudación nacional basada justamente en la recaudación aduanera y la renta de la tierra pública. El desfinanciamiento del gobierno nacional se fue resolviendo a través de nuevos tributos a semejanza de los que regían en las provincias.

Se inició así una convivencia entre tributos indirectos muy semejantes entre los dos niveles de gobierno, lo que resultó fuente de inevitables conflictos de superposición, que se fueron agravando, hasta que en la década del 30 se formaliza el primer régimen de coparticipación hacia las provincias como mecanismo para compensar a éstas por la superposición.

El segundo antecedente de la coparticipación de impuestos data de marzo de 1973 (cerca de la finalización del gobierno militar) en donde, por la Ley 20.221 se unifican los impuestos en un solo Régimen de Coparticipación que abarcaba prácticamente la totalidad de los impuestos nacionales y creaba un Fondo de Desarrollo Provincial. Esta ley tenía un condimento interesante que era que una parte de la distribución a las provincias (el 25%) se realizaba teniendo en cuenta la brecha de desarrollo entre cada provincia y el área más desarrollada del país, introduciendo un carácter redistributivo a las transferencias. La brecha de desarrollo de cada provincia se medía respecto de Capital Federal y Provincia de Buenos Aires y se tenían en cuenta proporcionalmente los índices de calidad de la vivienda, grado de educación de los recursos humanos y la cantidad de automóviles por habitante.

Sancionado para que su vigencia culminara hasta el 31 de diciembre de 1980, este régimen fue siendo renovado mediante las respectivas Leyes nacionales, las que siempre contaron con la adhesión de las Provincias. Hasta que la prórroga dispuesta hasta el 31 de Diciembre de 1984 venció por no haberse logrado sancionar una nueva, por lo que se produjo un vacío durante el cual se continuaron coparticipando los impuestos nacionales con el consentimiento tácito de las Provincias.

El vacío legal sería cubierto recién en 1988 con la sanción de la Ley 23.548, que regula el actual régimen de coparticipación. Como veremos, el mismo fue modificado de manera recurrente a partir de pactos, leyes específicas y una maraña interminable de vericuetos de distribución.

La coparticipación actual

La ley 23.548 sancionada en el año 1988 tiene dos partes importantes en lo que atañe a la masa coparticipable y a la distribución primaria. Por un lado, en lo que se refiere a la masa coparticipable, el Art. 2 determina que la masa de fondos a distribuir está integrada por el producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a

crearse, con las siguientes excepciones:

- a) Derechos de importación y exportación (las famosas retenciones) previstos en el Art. 4 de la Constitución Nacional;
- b) Aquellos cuya distribución, entre la Nación y las provincias, esté prevista o se prevea en otros sistemas o regímenes especiales de coparticipación.
- c) Los impuestos y contribuciones nacionales con afectación específica a propósitos o destinos determinados, vigentes al momento de la promulgación de la Ley, con su actual estructura, plazo de vigencia y destino.
- d) Los impuestos y contribuciones nacionales cuyo producido se afecte a la realización de inversiones, servicios, obras y al fomento de actividades, que se declaren de interés nacional por acuerdo entre la Nación y las Provincias. Dicha afectación deberá decidirse por Ley del Congreso Nacional con adhesión de las Legislaturas Provinciales y deberá tener una duración limitada.

En su artículo 3 se determina la distribución primaria de la masa de recursos coparticipable. Así, del monto total recaudado por los gravámenes a que se refiere la ley se distribuirá:

- a) El cuarenta y dos con treinta y cuatro centésimos por ciento (42,34%) en forma automática a la Nación
- b) El cincuenta y cuatro con sesenta y seis por ciento (54,66%) en forma automática al conjunto de provincias.
- c) El dos por ciento (2%) en forma automática para el recupero del nivel relativo de las siguientes provincias: Buenos Aires, Chubut, Neuquén y Santa Cruz.
- d) El uno por ciento (1%) para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias para afrontar situaciones de emergencia.

En resumen, a las provincias les corresponde el 57,66% de la masa de recursos coparticipables, de los cuales un 3% (incisos c y d) se distribuye de forma diferente a la establecida luego en el artículo 4 de distribución secundaria. Cabe aclarar que en la práctica los coeficientes de los incisos b y c se suman para conformar la distribución secundaria automática.

Pero lo más significativo aquí es que el artículo 2 en los incisos b) y c) principalmente, habilita para hacer y deshacer lo establecido en el punto a) del mismo artículo y, como consecuencia, de modifica la masa coparticipable y la porción que corresponde a las provincias. Por ser una ley de coparticipación, demasiado flexible.

De hecho, todos los impuestos comenzaron a formar parte de la masa de coparticipación en un 100%: el IVA, el impuesto a las ganancias, los impuestos internos, por mencionar a los más importantes.

Sin embargo, leyes y acuerdos mediante entre la nación y las provincias, produjeron que desde la vigencia de la Ley de Coparticipación, se establecieran nuevos esquemas especiales, dentro del marco del inciso b del Artículo 2. Todos estos acuerdos, cláusulas y pactos "paralelos" a la Ley no han hecho otra cosa que provocar una reducción significativa en la masa coparticipable y se dio también en el marco de la delegación de gran parte de los gastos sociales hacia las provincias.

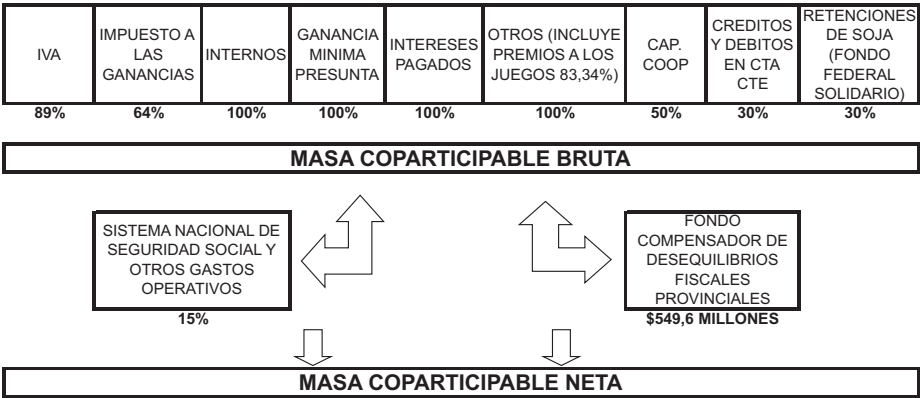
Entre las principales enmiendas se encuentran la Transferencia de Servicios Educativos y de Salud (entre 1992 y 1994) y el Acuerdo entre Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales (1992), el Pacto Federal Para el Empleo, la Producción y el Crecimiento (1993), el Compromiso Federal (1999), el Acuerdo entre Gobierno Nacional y los

Gobiernos Provinciales (2000), etc.

El cambio estructural más importante se produce para financiar al sistema de seguridad social que en 1994 había perdido los aportes de aquellos que habían optado por el régimen de capitalización en lugar del régimen de reparto. Así, se generó un importante déficit que había que financiarlo. Esto se dio en dos dimensiones. Por un lado, previo a formar parte de la masa coparticipable, algunos impuestos como el IVA, impuesto a las ganancias y bienes personales, sufrieron retracciones para financiar directamente a la seguridad social. Luego, una vez que estos impuestos integraban la masa coparticipable bruta junto al resto de los impuestos, se realiza una detracción del 15% del total también para tal fin. Recién con lo que sobra se distribuye de acuerdo al artículo 3 de la Ley.

Cuadro N°1

LEY N° 23548-COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS



Fuente: CIEPYC, en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

La ley convenio: quién quiere cambiar el status quo?

En 1994 se aprobó la nueva Constitución Nacional, modificando la vigente desde 1853. En la nueva Carta Magna el sistema de coparticipación tiene expresamente rango constitucional. Sin embargo, en las cláusulas transitorias de la Carta Magna se establecía que la fecha tope para la aprobación de esta Ley era el 31 de diciembre de 1995, o sea, que a partir del 1° de enero de 1996, debía estar vigente la nueva Ley de Coparticipación.

El artículo 75 inciso 2, menciona las características que debe tener la Ley de Coparticipación que, como bien se describe, no es una Ley común sino el de Ley Convenio que implica no solamente acuerdo de la Legislatura Nacional sino de cada legislatura de las Provincias.

Esta situación resulta muy difícil de imaginar si pensamos que nadie querrá cambiar el status quo actual: ni entre nación y provincias ni entre las provincias entre sí. Esta dificultad se suma al hecho que el contexto macroeconómico recesivo desde 1998 hasta 2001 hacía más difícil trabajar sobre hipótesis de cambios ya que todos estaban más a la defensiva. Sobre todo en aquellos años en que fiscalmente la situación era apremiante por la presión de los intereses de la deuda en el presupuesto público.

Los numerosos pactos y acuerdos y adendas de pactos y acuerdos, etc. que firmaban los gobiernos provinciales con el nacional, fijando pisos y techos de transferencias,

plazos para aprobar una nueva ley de coparticipación y compromisos fiscales incumplibles, hacían presagiar que la situación fiscal estallaría muy pronto.

Como manotazo de ahogado y previo a la emisión masiva de monedas secundarias para afrontar la crisis, en 2001 nace un nuevo impuesto: a los débitos y créditos en cuenta corriente, más conocido como impuesto al cheque. Según la Ley de coparticipación en su artículo 2, debería ser coparticipable. Sin embargo, recién al año siguiente y merced a un nuevo acuerdo entre el gobierno nacional y los gobernadores, sólo ingresaría a la masa coparticipable el 30% de los ingresos de dicho impuesto. Es decir, para las provincias sólo correspondería el 57,36% de ese 30%, menos del 18% del total recaudado por el impuesto.

En marzo de 2002, vuelven a imponerse derechos de exportación, primero a los productos agropecuarios pero luego a todos los bienes de exportación con algunas excepciones. Como es obvio, tanto por mandato constitucional como por la ley de coparticipación, los derechos de exportación no se coparticipan de modo tal que representó a partir de 2002 un genuino ingreso para el fisco nacional. Por otra parte, en términos legales, no es claro que las retenciones sean un impuesto ya que tienen un carácter extrafiscal¹.

Desde la reinstauración de los derechos de exportación, no hay cambios sustantivos en lo que se refiere a la relación fiscal nación provincias a excepción de la Aprobación del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal pero que no afecta en nada a la relación de la masa coparticipable y la distribución primaria. La Ley de Responsabilidad Fiscal sólo

CUADRO 2.
LAS CARACTERISTICAS DE LA LEY DE
COPARTICIPACION SEGUN LA NUEVA
CONSTITUCION

Para tomar real dimensión de lo dificultoso de obtener un acuerdo para aprobar la Ley, se transcribe el artículo 75 inciso 2, subrayando las partes más importantes.

Artículo 75 - Corresponde al Congreso:

2. Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables.

Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.

La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente, ni reglamentada y será aprobada por las provincias.

No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso.

Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determine la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la Ciudad de Buenos Aires en su composición.

1) Según Arístides Corti y Rubén Calvo (el primero ex Secretario de la CSJN 1974/6), la jurisprudencia de la Corte en el fallo, "Montarcé", sentencia del 27/9/74, precisó que dicha tacha (referida a que "determinados impuestos, en la medida que exceden el 33% de su base imponible afectan la garantía de la propiedad, por confiscatorios") no es aplicable cuando el poder tributario instituye gravámenes con finalidades disuasivas y como "instrumento de regulación económica que a veces linda con el poder de policía y sirve a la política económica del Estado en la medida que corresponde a las exigencias del bien general cuya satisfacción ha sido prevista en la ley fundamental como uno de los objetos del poder impositivo" y ser ello, además, porque "en este aspecto las manifestaciones actuales de ese poder convergen hacia la finalidad primaria, y ciertamente extrafiscal, de impulsar un desarrollo pleno y justo de las fuerzas económicas".

contiene compromisos en materia de gasto, recursos y deuda de las provincias y algunas pautas de presentación para homogeneizar la información presupuestaria.

En definitiva, desde 2003 en adelante se siguió con la inercia de los años 90 incorporando recién en 2009 el Fondo Federal Solidario que suma a la masa bruta de coparticipación el 30% de las retenciones a la soja y se distribuye hacia aquellas provincias que adhieran a la Ley.

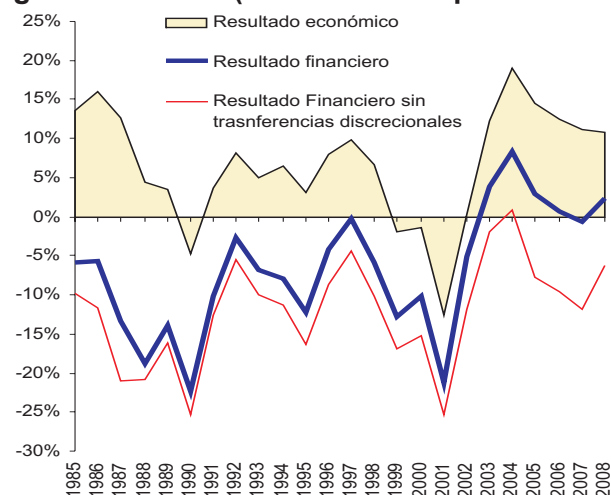
El único cambio quizás relevante, fue el importante crecimiento de la recaudación en volumen que tuvo el gobierno nacional, ya sea por los impuestos creados en la crisis como por el total recaudado por el resto de los impuestos. Esto dio margen para que, sin hacer mucho, el flujo de fondos a provincias creciera sustantivamente, pero también aquellos fondos que le hubieran correspondido a estas y que fueron retraídos durante la década anterior. Esto dio un caudal de ingresos al estado nacional que, por su voluntad, podía reingresarlos a las provincias pero con la libertad de elegir sus propios ponderadores.

Este proceso de recuperación de la recaudación fue necesario como señal de recuperación del Estado en sí mismo, luego de que el desprestigio por lo vivido durante 2001 y 2002 trascendió a los partidos políticos y afectaba ya al poder de policía del estado en sus funciones básicas.

Los principales resultados fiscales provinciales desde los años 80

A través de los resultados fiscales desde los años 80 en adelante del conjunto de provincias argentinas que incluye a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a Tierra del Fuego, podemos sacar algunas conclusiones importantes de la vigencia de la ley de coparticipación actual y su impacto sobre las finanzas provinciales. También nos permitirá saber cuáles son los cambios significativos de la etapa posterior a la crisis de 2001 y el rol de la actual gestión desde 2003 en adelante. Para sorpresa de muchos, la mayoría de los resultados precarios de las finanzas provinciales, son problemas preexistentes y eran mucho más graves que los actuales.

Gráfico N°1
Conjunto de provincias argentinas. Resultado fiscal en % del total de ingresos fiscales (2008 datos del primer semestre)



Fuente: CIEPYC, sobre la base de datos de la Secretaría de Hacienda

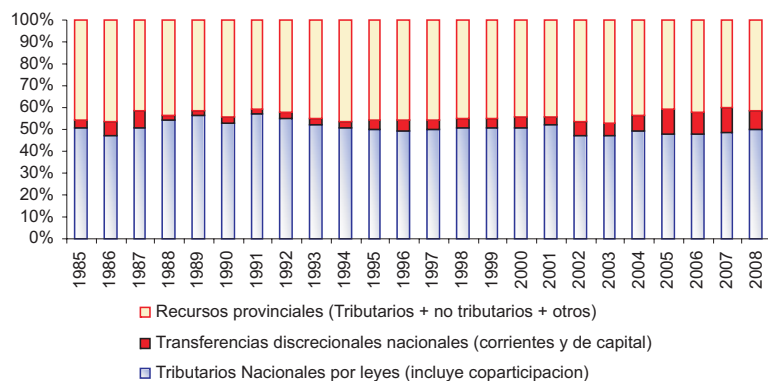
En primer lugar, el conjunto de provincias fue siempre deficitario, a excepción de la postconvertibilidad. Desde 1985 hasta 2002, las finanzas del conjunto de provincias fueron deficitarias, tomando como base el resultado financiero, que incluye los gastos en intereses de la deuda dentro de los gastos. Como es obvio, en los períodos de crisis macroeconómica general, es mucho más notorio: la crisis del 89-90 representó para las provincias un déficit del 16% y 20% de los ingresos totales, la crisis del tequila del 16% y la crisis de 2001 del 21%.

Sólo desde el breve lapso de 2003 hasta 2006, el conjunto de provincias logra tener superávit financiero pero muy bajo en porcentaje de sus ingresos totales. De todos modos hay que tener en cuenta aquí el rol de las transferencias que el gobierno nacional gira a las provincias sin contrapartida que podríamos llamar “discrecionales” o atadas a las necesidades o condicionamientos del gobierno nacional. Como comentábamos al comienzo, las quitas de masa coparticipable durante los años 90, no generaron ninguna compensación hacia las provincias de ningún tipo. En general, como podemos apreciar en el gráfico 1, el déficit financiero considerando o no los recursos que el conjunto de provincias recibe como transferencia por parte del gobierno nacional presenta una misma brecha hasta el año 2003. A partir de allí la importancia de las transferencias discrecionales del gobierno nacional (ya sea para financiar gastos corrientes como para financiar obras públicas) fueron determinantes en el signo del balance financiero final del conjunto de provincias: si no fuera por éstas, el conjunto de provincias hubiera continuado con la serie deficitaria de los 80 y los 90.

La incidencia de las transferencias discrecionales también puede apreciarse en la composición de los ingresos del conjunto de provincias. Si uno separa los ingresos presupuestarios del conjunto de provincias entre aquellos que provienen de tributos y otros ingresos propios de jurisdicción provincial (como por ejemplo, ingresos brutos, inmobiliario, recursos propios de capital, etc.) y los que provienen por transferencias del gobierno nacional, encuentra que estos últimos son desde 1985 superiores al 50% en todos los casos y cercanos al 60% desde 2003 en adelante. Es decir, la dependencia de los recursos nacionales viene de larga data.

Dentro de los recursos que provienen de nación, sí existe un cambio en la composición de los mismos desde 2003, tal como se deduce del análisis del déficit provincial: nunca fueron tan significativas las transferencias discrecionales aunque en rigor de verdad nunca fueron superiores al 11% del total de ingresos a excepción de los años 2007 y 2008.

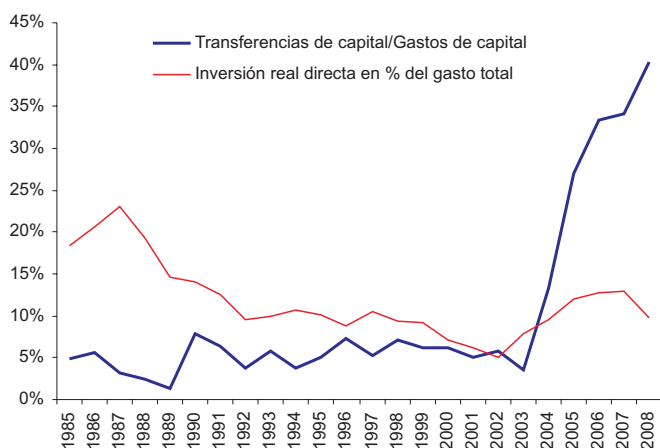
Asimismo cabe consignar que el porcentaje de ingresos financiados con recursos propios de las provincias resulta ser más bajo en los últimos años (en particular en el bienio 2007-2008) lo que muestra que el crecimiento de los mismos fue más bajo que el de los transferidos por nación. Esto habla de cierta dificultad en materia de administración tributaria o de uso de las potestades tributarias provinciales por debajo de su potencial.

Gráfico N°2**Conjunto de provincias argentinas. Composición de los ingresos fiscales según origen (2008 datos del primer semestre)**

Fuente: CIEPYC, sobre la base de datos de la Secretaría de Hacienda

La importancia creciente de las transferencias discrecionales fue definitiva en la financiación de la inversión pública provincial. La estrategia de las provincias frente a este flujo creciente, fue la de reducir la financiación propia de gastos de inversión y hacerlos cada vez más con los recursos discrecionales. Es decir, en lugar de aumentar la participación de los gastos de inversión en el gasto total gracias a ese flujo, las provincias reemplazaron la fuente de financiación destinando la fuente propia para gastos corrientes. Por eso también se explica el abultado e histórico resultado económico corriente positivo de la postconvertibilidad.

En el gráfico 3 se muestra la evolución de la participación de la inversión real directa de las provincias en el gasto total y la participación de las transferencias del gobierno nacional para financiar gastos de capital dentro de la inversión real directa. Hasta 2003 financiaban el 5% de los gastos de inversión y ahora con esos fondos financian el 40%.

Gráfico N°3**Conjunto de provincias argentinas. Gasto público en inversión real directa en el total de gasto y financiación a través de transferencias de capital (2008 datos del primer semestre)**

Fuente: CIEPYC, sobre la base de datos de la Secretaría de Hacienda

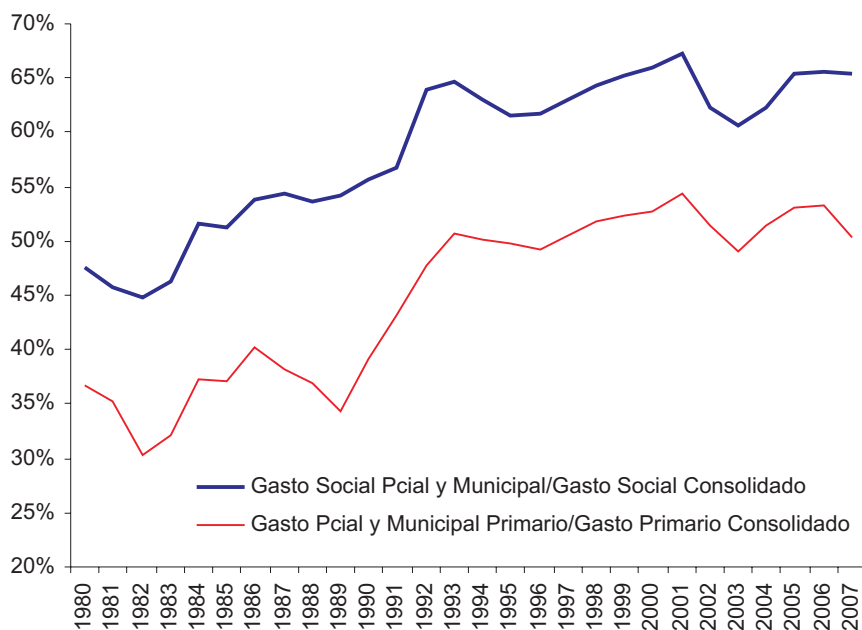
Por último, dentro del análisis retrospectivo, hay que mencionar la importancia del gasto público. Nuevamente se destaca el crecimiento de la participación del gasto descentralizado en provincias y municipios respecto del gasto público consolidado de todos los niveles del Estado, pero que dicho aumento se consolidó mucho antes de 2001 mientras que lo sucedido posteriormente, fue mantener la situación preexistente.

En el año 1982 el conjunto de provincias y municipios del país era responsable del 31% del total de gastos primarios del estado argentino. Diez años más tarde de casi el 51% y en 2001 del 55%. Más de la mitad de todo el gasto público consolidado.

Lo mismo puede observarse del gasto público social. El conjunto de provincias y municipios ha absorbido a lo largo de los años gran parte de la responsabilidad del gasto social, fundamentalmente a partir del año 1993. El conjunto de provincias y sus municipios eran responsables del 45% del gasto social total consolidado en 1982 y pasó al 67% en 2001. Aquí cabe la misma evolución que el gasto primario total: no se registran cambios significativos en la composición en años posteriores.

Gráfico N°4

Gasto primario y gasto social. Participación del conjunto de provincias y municipios



Fuente: CIEPYC, sobre la base de datos de la Secretaría de Política Económica

Algunas bases para la discusión de la coparticipación

Una mirada de largo plazo de las finanzas públicas pone de relieve que ni siquiera antes de la ley de coparticipación de 1988, la asignación de recursos destinada al conjunto de provincias alcanzaba para mantener sus cuentas equilibradas. Durante los años 90, diferentes mecanismos le sacaron masa coparticipable a las provincias y al mismo tiempo las cargaron con más responsabilidad en materia de gasto público. Los gobiernos provinciales fueron partícipes de algún modo de esta realidad que se prorrogó después de la crisis de 2001 así como también la discusión de la nueva ley de

coparticipación que debería estar vigente desde 1996.

El único cambio significativo de la postconvertibilidad es que los recursos que le fueron retraídos a las provincias en los 90, volvieron hacia ellas en forma de recursos discrecionales, lo que permitió que por primera vez, al menos, desde los años 80, el conjunto de provincias tuviera superávit financiero.

La realidad económica y política generada a partir de los años 2001/2002, hacía necesario que se recuperara el rol institucional del Estado Nacional como recaudador y ordenador de la economía, de modo tal que esa recuperación fue positiva, aún aceptando la precariedad de que parte de ésta volvió a las provincias en forma discrecional.

Pero ese no debe ser un objetivo de mediano y largo plazo. Cuando se consolide la recuperación de la crisis, será necesario replantearse que en el marco de un gobierno federal, deben establecerse mecanismos más institucionales de reparto entre los distintos niveles jurisdiccionales de gobierno que tengan en cuenta los roles que cada uno tiene en el gasto y en materia impositiva donde la sucesión de superposiciones y parches, requiere prácticamente un barajar y dar de nuevo. Esto no exime de responsabilidad a las provincias de la performance de sus propios recursos y de la imposición de otros tributos para los cuales tiene facultades y no los impone (por ejemplo, impuesto a la transmisión gratuita de bienes) y no esperar siempre que los fondos vengan de afuera.

En materia de distribución de masa coparticipable y distribución primaria deben someterse a discusión algunas cuestiones básicas de un sistema federal y que incluya bases mínimas al debate.

En primer lugar, respetar con claridad las potestades tributarias de las jurisdicciones que establece la Carta Magna. En este sentido, debe quedar claro que la potestad de la recaudación aduanera es exclusiva de la nación no sólo porque está escrito en el artículo 4 de la constitución sino porque su carácter trasciende lo fiscal. Asimismo, deben garantizarse dentro del marco de los impuestos directos, cuya aplicación es facultad provincial, mecanismos de coordinación que impidan la elusión, que se debilite la progresividad y que desaliente las guerras tributarias entre provincias, ya que estos factores minan un sistema tributario con equidad. También debe considerarse la posibilidad de reestablecer a la masa coparticipable la parte retraída en los 90 cuyo objetivo fue financiar la seguridad social desfinanciada por la privatización del sistema, una vez que nuevamente el régimen es exclusivamente estatal y que las jubilaciones se financian y se deciden mediante una ley que garantiza la movilidad.

En segundo lugar, todo régimen de reparto interjurisdiccional debe rescatar el espíritu del equilibrio regional, es decir, como lo hacía la vieja ley 20.221, no sólo a los efectos de determinar la distribución primaria sino sobre todo en la distribución secundaria entre las provincias. Esto se logra reservando de la masa bruta coparticipable un porcentaje destinado a las emergencias y que se distribuya entre provincias en proporción inversa al desarrollo regional para asegurar una base de solidaridad fiscal al régimen, echando por tierra el estricto principio generalmente aceptado entre los fiscalistas de "equivalencia fiscal".

En tercer lugar, un régimen de coparticipación debe eliminar o acotar los casos especiales que detraigan impuestos con objetivos distintos a los establecidos en un régimen de distribución. Eso ayudaría a reconocer que el Estado es uno sólo y si hay necesidades nuevas hay que generar recursos nuevos y no rapiñarlos por ahí. Este

criterio ayudaría a eliminar la posibilidad de utilizar fondos con criterios discrecionales o de atender la necesidad de los gobiernos o legisladores de turno.